

Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia Melalui Revitalisasi Fungsi Badan Peradilan

Oleh: Mudjiono
Dosen Negeri DPK STPMD"APMD" Yogyakarta
e-mail:

Abstract

Inbalancing of land possession will cause conflict. It will disturb the economic and social political stabilization. In order to overcome, the government, through his judicatures, take over all of the case into the court. Unfortunately, the judgement is unsatisfied his society. Therefore it needs an alternative settlement, the revitalization of function of court.

Keywords: Penyelesaian Sengketa, Revitalisasi, Badan Peradilan

Pendahuluan

Tanah merupakan asset yang sangat berharga. Bagi sebuah bangsa, tanah memegang peranan penting yang mampu menunjukkan kedaulatan bangsa yang bersangkutan. Pengambilalihan tanah oleh bangsa lain akibat penjajahan serta banyaknya konflik pertanahan yang timbul di dalam negeri akan berdampak negatif bagi pertumbuhan ekonomi, sosial dan politik dari negara yang bersangkutan.

Ketersediaan tanah yang terbatas jumlahnya tidak seimbang dengan kebutuhan manusia. Inilah yang memicu timbulnya konflik pertanahan. Di Indonesia, sengketa pertanahan yang ada diselesaikan melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun dari sekian banyaknya kasus yang masuk ke badan peradilan tersebut, banyak yang diselesaikan dengan hasil yang kurang memuaskan, sehingga berkembanglah pandangan di masyarakat bahwa badan peradilan tidak optimal dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Akibatnya, rasa keadilan dan kepastian hukum yang diharapkan masyarakat tersebut tidak terpenuhi, bahkan yang ada hanyalah persoalan baru yang dampaknya justru memperburuk kondisi yang ada.

Sejarah Hukum Pertanahan Di Indonesia

Pada masa penjajahan Hindia Belanda, hak-hak atas tanah di Indonesia dikelompokkan kedalam 3 jenis hak, yaitu:

1. Hak-hak asli Indonesia, yaitu hak-hak atas tanah menurut hukum adat;
2. Hak-hak Barat, yaitu hak-hak atas tanah menurut Hukum Barat, yaitu hukum yang dibawa oleh Pemerintah Hindia Belanda ke Indonesia bersamaan dengan Hukum Eropa. Dalam hal ini, Pemerintah Hindia Belanda memberlakukan asas konkordansi dengan menerapkan aturan yang berlaku di Negeri Belanda di Indonesia serta
3. Hak-hak atas tanah daerah yang di atasnya masih ada penguasaan dari kerajaan setempat, misalnya Yogyakarta, Surakarta, Sumatera Timur dan daerah-daerah swapraja lainnya.

Buku II *Burgerlijk Wetboek* (BW)¹ mengatur tentang jenis-jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum, termasuk mengatur isi dari hak yang bersangkutan beserta hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah yang dikuasainya. Hal ini menunjukkan bahwa hukum tanah yang tercakup dalam BW cenderung bersifat keperdataan. Selain itu, BW juga memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur hal-hal yang bersifat administratif, yang berisi kebijakan Pemerintah Hindia Belanda tentang pemberian hak atas tanah di Indonesia. Namun ketentuan-ketentuan yang mengatur hal tersebut di atas didasarkan pada hukum tanah Pemerintahan Belanda, yaitu:²

1. *Agrarische Wet*, yaitu suatu undang-undang yang dibuat Pemerintah Belanda yang diundangkan tahun 1870 dan merupakan tambahan Pasal 62 *Regering Reglement* (RR), sejenis UUD bagi Hindia Belanda yang ditetapkan tahun 1854 yang kemudian diubah menjadi *Indische Staatregering* (IS) pada tahun 1925, dimana Pasal 62 RR menjadi Pasal 51 IS.³

¹ Subekti, R. dan Tjiptosudibio, R, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek*, dengan Tambahan Undang-undang Pokok Agraria dan Undang-undang Perkawinan.

² *Ibid.*

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999.

2. *Agrarische Besluit*, yaitu keputusan Raja Belanda untuk melaksanakan *Agrarische Wet*. Peraturan ini merupakan suatu pernyataan yang menjadi dasar kewenangan pemberian hak atas semua bidang tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai *eigendom* pihak lain, adalah milik (*domein*) negara. *Agrarische Besluit* 1870 hanya berlaku untuk Jawa dan Madura, sedangkan untuk daerah lain ditetapkan dalam besluit yang dikeluarkan di kemudian hari.
3. Ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh penguasaan lokal (swapraja) yang diciptakan menurut ketentuan swapraja, misalnya hak atas tanah yang berlaku di D.I. Yogyakarta dan Grant Sultan, *Gront Controleur Grand Deli Maatschepij* serta hak konsesi di Sumatera Timur.

Di masa pemerintahan Hindia Belanda, semua pemberian hak atas tanah yang berkaitan dengan hak-hak barat mempunyai data tanah yang lengkap dengan peta kadasternya yang sudah didaftarkan. Hal ini masih dapat dilihat di sejumlah wilayah di Indonesia, misalnya di D.I.Yogyakarta, yang sampai saat ini peta tanahnya masih tersimpan dan terpelihara dengan baik.

Pada masa pemerintahan Jepang, melalui Pasal 10 Osamu Serei No. 4 Tahun 1944, aturan tentang kepemilikan serta penguasaan tanah lebih ditujukan bagi warga negara Jepang, bangsa asing, badan hukum Jepang dan badan hukum WNI. Namun sejak berlakunya undang-undang Bala Tentara Pendudukan Jepang tahun 1992, terjadi penggarapan dan pendudukan terhadap tanah-tanah perkebunan serta perhutanan untuk kepentingan Jepang, sehingga kondisi ini mempersulit penggunaan serta pemanfaatan tanah oleh penduduk pribumi. Kondisi ini berakhir pada tahun 1945, yaitu saat Jepang menyerah kepada sekutu.

Sebelum UUPA diberlakukan, hukum tanah yang berlaku di Indonesia masih merupakan hukum tanah warisan pemerintah Hindia Belanda. Pada masa ini, filosofi hukum tanah yang dianut adalah: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Filosofi ini masih berlaku hingga UUPA diundangkan, yaitu pada tanggal 24 September 1960.

Sesudah berlakunya UUPA, hukum tanah nasional yang berlaku adalah hukum tanah yang mengatur jenis-jenis hak atas tanah dalam aspek perdata dan dalam aspek administrasi yang berisi politik pertanahan nasional yang semuanya itu bertujuan akhir pada penciptaan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. UUPA sebagai hukum agraria nasional

⁴ *Ibid.*

disaneer dari hukum adat.⁴ Sebagai hukum tanah nasional, UUPA merupakan peraturan dasar bagi ke-44 aturan pelaksanaannya, baik yang berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah.

Konsep Negara Kesejahteraan Sebagai Pedoman Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia

Di awal pembentukan negara Indonesia, telah ada kesadaran kebangsaan bahwa kesejahteraan rakyat hanya dapat terwujud lewat campur tangan Pemerintah. Pembukaan dan pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945 menunjukkan bahwa cara mewujudkan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia adalah dengan menjadikan peran negara melalui penyelenggaranya sebagai pemberi arahan, pembuat kebijakan dan aturan berdasarkan Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara.

Hukum pertanahan Indonesia yang merupakan bagian dari hukum yang ada, pada prinsipnya berlandaskan pada konsep negara kesejahteraan. Hal ini tampak pada ketentuan Pasal 33 Ayat (1-4) UUD 1945 hasil amandemen keempat yang menyebutkan:

Ayat 1 :Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Ayat 2 :Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Ayat 3 :Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

Ayat 4 :Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.

Selain UUD 1945, konsep negara kesejahteraan juga tercermin dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang menyebutkan bahwa visi pembangunan Indonesia adalah terwujudnya masyarakat yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat dikatakan sejahtera jika masyarakat tersebut telah mengalami peningkatan kualitas hidup yang layak dan bermartabat, dengan penekanan utama pada terpenuhinya kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan

lapangan kerja.⁵ Keberadaan konsep negara kesejahteraan yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 dan TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 menunjukkan bahwa kedua perundang-undangan itu berfungsi sebagai konstitusi hukum, politik dan ekonomi.

Sebagai peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari UUD 1945 dan TAP MPR namun lebih spesifik mengatur tentang tanah, UUPA mengejawantahkan tujuan/misi yang terkandung di dalam kedua peraturan perundang-undangan di atasnya tersebut dengan menetapkan sejumlah aturan mengenai prinsip dasar penguasaan tanah beserta struktur hak-haknya. Sebagai contoh, Pasal 7 UUPA yang memuat larangan penguasaan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 UUPA yang mewajibkan pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan sendiri tanah garapannya secara aktif guna mencegah terjadinya pemerasan, Pasal 17 UUPA yang mengatur luas minimum dan maksimum kepemilikan tanah oleh satu keluarga atau badan hukum guna menciptakan pemerataan penguasaan tanah, dan sebagainya.

Konsep *Sociological Jurisprudence* Sebagai Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemerintah Di Indonesia

Konsep ini mengacu kepada pemikiran bahwa *law is a tool of social engineering*, dimana yang dimaksud dengan hukum sebagai alat rekayasa sosial adalah putusan pengadilan. Pemikiran Max Weber mengenai peran hukum dalam melakukan perubahan terhadap masyarakat dikaji lebih dalam oleh aliran sosiologis (*sociological jurisprudence*), terutama yang dilakukan Roscoe Pound pada tahun 1912.

Roscoe Pound⁶ berpendapat bahwa para ahli hukum yang beraliran sosiologis perlu lebih memperhitungkan fakta-fakta sosial yang ada dalam pekerjaannya, apakah itu merupakan pembuatan hukum, penafsiran atau penerapan aturan-aturan hukum itu sendiri. Para ahli hukum harus mampu secara lebih cerdas memperhitungkan fakta-fakta sosial yang harus diserap dalam hukum dan yang kemudian menjadi sasaran penerapannya. Untuk itu, Roscoe Pound menyarankan supaya perhatian lebih terarah pada efek-efek nyata dari institusi dan doktrin hukum, karena

⁵ Misi pembangunan Indonesia yang ditetapkan dalam TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999 - 2004.

⁶ Dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 266.

kehidupan hukum terletak pada pelaksanaannya.⁷

Agar hukum dapat lebih memenuhi kebutuhan masyarakat, kondisi-kondisi sosial yang paling mutakhir perlu diperhatikan. Singkatnya, dengan mengakomodasi perkembangan terakhir dari fakta-fakta sosial dalam arti kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat, fungsi hukum sebagai *social engineering* akan lebih transformatif.

Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Dan Pembangunan Masyarakat

Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat didasarkan pada konsep *law as a tool of social engineering* yang tumbuh pada mazhab *sociological jurisprudence*, yang kelahirannya dipelopori antara lain oleh Roscoe Pound, Eugen Ehrlich, Benyamin Cardozo, Kantorowics, Gurvitch.⁸ Dalam konsep hukum sebagai sarana pembaharuan ini, penekanan kata hukum lebih condong kepada peraturan perundang-undangan, di mana hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Artinya, hukum yang dikehendaki adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat setempat. Ini berarti bahwa *living law*-lah yang menjadi pusat perhatian.

Apabila konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat dikaitkan dengan praktik pengadilan yang menangani sengketa tanah di Indonesia dewasa ini, dapat dikatakan bahwa badan peradilan, melalui keputusannya seharusnya merupakan media untuk menciptakan ketertiban dibidang pertanahan. Oleh karena itu, penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi perlu disertai kepedulian terhadap kaum lemah, penggalan potensi bangsa, baik sebagai konsumen, pengusaha maupun sebagai tenaga kerja tanpa membedakan suku, agama dan gender untuk memperoleh kesempatan, perlindungan dan hak untuk meningkatkan taraf hidupnya maupun untuk turut berperan aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, termasuk dalam memanfaatkan serta memelihara tanah sebagai salah satu kekayaan alam Indonesia.

⁷ *Ibid.*

⁸ Dalam Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 66.

Dalam rangka memanfaatkan dan menggunakan tanah sebagai salah satu sumber daya agraria secara adil, transparan dan produktif, keberadaan hak ulayat dan masyarakat adatnya perlu diperhatikan. Selain itu, kelengkapan data mengenai keberadaan, jumlah/luas tanah beserta status penguasaannya haruslah lengkap dan *up to date*, sehingga dengan demikian akan tercipta tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang. Kalaupun terjadi sengketa atas tanah di suatu wilayah, dapat segera diatasi oleh pejabat setempat dan hasil penyelesaian sengketa tersebut akan lebih dapat diterima para pihak yang bertikai. Kondisi inilah yang nantinya akan menciptakan pembaharuan hukum pertanahan dan sekaligus pembangunan masyarakatnya.

Pembaharuan hukum pertanahan yang didahului oleh pengembangan kebijakan pertanahan tentunya harus diawali dengan pengembangan hukum pertanahan sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Namun demikian, pengembangan tersebut semestinya tetap berpedoman pada prinsip-prinsip dasar yang ada pada UUPA sebagai ketentuan pokok hukum pertanahan nasional.

Sengketa Pertanahan Dan Penyelesaiannya

Secara umum, sengketa tanah timbul akibat adanya beberapa faktor, antara lain: a) Peraturan yang belum lengkap; b) Ketidaksesuaian peraturan; c) Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia; d) Data yang kurang akurat dan kurang lengkap; e) Data tanah yang keliru; f) Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah; g) Transaksi tanah yang keliru; h) Ulah pemohon hak atau h) Adanya penyelesaian dari instansi lain, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

Di daerah-daerah yang belum berkembang, penyelesaian sengketa tanah umumnya dilakukan oleh tokoh-tokoh komunitas yang disegani warga setempat yaitu kepala adat, kepala suku, kepala kampung atau kepala marga. Selain itu, peran tokoh komunitas juga membantu untuk menentukan peruntukan serta pengawasan terhadap penggunaan tanah oleh warga setempat. Ini disebabkan karena kepala/ketua adat setempat umumnya memiliki data tanah yang ada di wilayahnya masing-masing, baik yang menyangkut jumlah, batas maupun penggunaan tanah oleh warga setempat. Walaupun data tanah tersebut jarang yang tertulis, namun kepala/ketua adat yang bersangkutan mengetahui riwayat

kepemilikan tanah yang ada di wilayahnya. Pengetahuan tokoh komunitas tentang sejarah penguasaan tanah yang didukung oleh kepercayaan dan solidaritas yang tinggi dari para warganya inilah yang membuat keputusan kepala/ketua adat dalam menyelesaikan sengketa tanah dipatuhi oleh para pihak yang bersengketa.

Berkurang atau bahkan hilangnya keberadaan kepala/ketua adat membuat banyak sengketa tanah yang tidak terselesaikan. Karena tanah erat kaitannya dengan pembangunan yang merupakan salah satu faktor penunjang perekonomian di Indonesia, maka sengketa-sengketa tanah yang timbul harus dicarikan solusinya sehingga sengketa tersebut tidak mengganggu laju pertumbuhan perekonomian yang sedang atau akan dilaksanakan. Keterbatasan perangkat adat yang dapat menyelesaikan sengketa tanah mau tidak mau harus ditutupi dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah, yang daya lakunya dapat bersifat regional maupun nasional.

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, tanah digolongkan dalam hukum privat. Namun pada kenyataannya, pengaturan tanah sarat dengan campur tangan Pemerintah. Hal ini dapat dilihat pada perundang-undangan pokok yang menjadi landasan pengaturan hukum tanah di Indonesia, antara lain Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, TAP MPR RI No. IV Tahun 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara atau yang biasa disingkat GBHN, Pasal 2 Ayat (1) UUPA beserta sejumlah peraturan pelaksanaannya.

Dalam praktik, penyelesaian sengketa tanah tidak hanya dilakukan melalui Pengadilan Negeri (PN), namun juga melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), bahkan tidak jarang penyelesaian sengketa tanah merambah ke wilayah hukum pidana karena dalam sengketa tersebut terkandung unsur-unsur pidana.

Meningkatnya kebutuhan manusia akan tanah membawa dampak meningkatnya jumlah sengketa tanah yang terjadi di Indonesia. Dalam tahun 1992 hingga 1996, jumlah sengketa tanah meningkat 17% dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, dimana sekitar 40% diantaranya diajukan ke PN, 20% diajukan ke PTUN, sedangkan sisanya diselesaikan secara musyawarah, mediasi atau bahkan tidak diselesaikan sama sekali.⁹ Berdasarkan fakta-fakta tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa keberadaan, peruntukan serta penyelesaian sengketa tanah tidak

⁹ Badan Penelitian Permasalahan Tanah (BP2T), Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan KanWil BPN Jakarta, Data Primer, Jakarta, 1992 - 1996.

murni merupakan hukum privat, namun juga termasuk dalam wilayah hukum publik, hanya saja perlu ditelaah berapa persen muatan materi pengaturan tanah di dalam kedua stelsel hukum tersebut.

Secara umum, sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 klasifikasi permasalahan, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan:

1. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
2. Peralihan hak atas tanah;
3. Pembebanan hak dan
4. Pendudukan eks tanah partikelir.

Ditinjau dari subyek yang bersengketa, sengketa pertanahan dapat dikelompokkan ke dalam 3 macam yaitu :

1. Sengketa tanah antar warga;
2. Sengketa tanah antara Pemerintah Daerah dengan warga setempat dan
3. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam.¹⁰

Jumlah sengketa tanah yang berhasil diselesaikan oleh Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tata Usaha Negara umumnya lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah sengketa yang diajukan ke masing-masing pengadilan. Bahkan dari jumlah keputusan yang ditetapkan pengadilan, hanya sedikit yang dapat dieksekusi. Akibatnya, banyak tanah menjadi terlantar dan status penguasaannya pun menjadi terkatung-katung.

Berkaitan dengan proses penyelesaian sengketa pertanahan di lembaga peradilan, Pasal 4 Ayat (2) Undang-undang Mahkamah Agung RI mengatur supaya peradilan dilakukan dengan cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Hal ini dimaksud agar pihak yang bersengketa maupun warga masyarakat yang terlibat dalam sengketa tanah tidak dirugikan serta tidak dibebani dengan biaya yang mahal demi mendapatkan kepastian hukum atas tanah yang disengketakan. Waktu penyelesaian yang panjang dan bahkan disertai dengan segala macam prosedur administrasi yang berbelit-belit justru akan meningkatkan jumlah sengketa tanah.

Konsep, asas serta lembaga-lembaga hukum adat yang menjadi sumber utama pembentukan hukum agraria nasional harus dipandang sebagai sumber pelengkap, terutama dalam menyelesaikan persoalan-

¹⁰ Universitas Gadjah Mada, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Suatu Ringkasan Eksekutif*, Yogyakarta, 2002.

persoalan konkrit dibidang pertanahan yang ada di lembaga peradilan. Berfungsinya perangkat hukum adat inilah yang nantinya akan mewujudkan konsep hukum pembangunan yang meningkatkan laju pertumbuhan perekonomian nasional. Pemikiran ini didasarkan pada kenyataan bahwa tanah merupakan syarat utama bagi kelangsungan pembangunan. Tanpa ketersediaan tanah yang memadai, proses pembangunan akan terhambat.

Konsep hukum pembangunan yang melandasi pengembangan hukum tanah nasional sebagaimana tersebut di atas sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, yaitu bahwa hukum tidak cukup berperan sebagai alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat, tetapi dapat berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan perubahan-perubahan dibidang sosial.¹¹ Pendapat Mochtar tersebut dilandasi oleh pokok-pokok pikiran bahwa:¹²

1. Keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan suatu yang diinginkan, bahkan dipandang (mutlak) perlu;
2. Hukum dalam arti kaedah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.

Menurut Mochtar, sebelum hukum nasional dikembangkan hendaklah dilakukan penelitian guna mengetahui bidang-bidang hukum yang harus diperbaharui dan bidang-bidang hukum yang perlu dibiarkan supaya berkembang dengan sendirinya.¹³ Bidang-bidang hukum yang semestinya dibiarkan berkembang dengan sendirinya pada umumnya adalah bidang-bidang hukum yang berkaitan erat dengan kelangsungan hidup budaya dan spiritual masyarakat. Kalaupun bidang-bidang hukum ini dikembangkan, pengembangannya dilakukan setelah seluruh aspek perubahan dan akibat yang ditimbulkan perubahan tersebut

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, Bandung, 1970, hlm. 11.

¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, Bandung, 1976, hlm. 13.

¹³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, Bandung, 1975, hlm. 6.

diperhitungkan secara matang. Bidang-bidang hukum yang termasuk dalam kelompok ini antara lain hukum kekeluargaan, hukum perkawinan, hukum perceraian dan pewarisan. Sebaliknya, bidang-bidang hukum lain seperti hukum perjanjian, perseroan dan perniagaan pada umumnya merupakan bidang-bidang hukum yang lebih menjadi incaran pembaharuan.

Dalam rangka pembaharuan hukum, ada sejumlah tahapan yang perlu dijalankan, yaitu:¹⁴

1. Mengidentifikasi persoalan yang dihadapi, termasuk didalamnya mengenali secara lebih seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Pemahaman terhadap *living law* ini menjadi tahapan utama yang harus dilakukan jika *social engineering* tersebut hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk seperti tradisional dan modern. Pada tahap inilah dilakukan penentuan terhadap sektor-sektor mana yang dipilih;
3. Membuat hipotesis dan memilih mana yang paling layak untuk dapat dilaksanakan;
4. Mengikuti jalan penerapan hukum dan mengatur efek-efeknya.

Mengingat Hukum Tanah merupakan hukum yang tidak netral, diperlukan kehati-hatian dalam menyusun ketentuan baru yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan.¹⁵ Setidaknya, ada 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan dalam menerapkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, yaitu:

1. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;
2. Penetapan tujuan hukum yang terlalu jauh dari kenyataan sosial seringkali menyebabkan dampak negatif yang perlu diperhitungkan;
3. Konsep *social engineering* tidak boleh berhenti pada penciptaan pengaturan hukum tertulis, karena hukum tertulis seperti itu selalu mengalami keterbatasan. Konsep ini memerlukan peranan aparat

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 170-171.

¹⁵ Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah Dalam konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal, Suatu Konsep Dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 45.

penegak hukum yang profesional guna memberi jiwa pada kalimat-kalimat yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan tersebut.¹⁶

Berkaitan dengan pembaharuan hukum pertanahan, rencana pembaharuan hukum tanah pada pelaksanaannya mengalami hambatan, bahkan sering menjadi hukum yang tidur (*sleeping law*) serta tidak mendukung ke arah pencapaian kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Kondisi ini disebabkan oleh banyaknya ketentuan perundang-undangan yang dibuat Pemerintah di masa lampau, dimana ketentuan tersebut tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum agama dan hukum adat.

Kurang berperannya program legislasi nasional (*prolegnas*) serta adanya keterlibatan kekuasaan rakyat oleh Pemerintah juga berperan sebagai faktor-faktor penyebab banyaknya peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan menjadi tumpang tindih dan tidak mencerminkan rasa keadilan. Untuk itulah, maka GBHN 1999 - 2004 menetapkan arah kebijakan pembangunan hukum dalam GBHN 1999 - 2004, antara lain dengan menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta membaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidAADILAN gender dan ketidAKSESUAIANNYA dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Revitalisasi Fungsi Badan Peradilan Sebagai Upaya Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Supaya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial, alat pembaharuan dan pembangunan masyarakat dapat terwujud, sejumlah persyaratan harus terpenuhi, antara lain:

1. Adanya aturan hukum yang baik, yang sinkron secara vertikal maupun horisontal. Sinkron secara vertikal berarti bahwa aturan ditingkat yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya (lebih tinggi). Sedangkan sinkron secara horisontal berarti bahwa aturan yang ada tidak boleh bertentangan dan/atau tumpang

¹⁶ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *op.cit.*, hlm. 203-204.

tindih dengan aturan setingkatnya, terutama jika mengatur materi hukum yang sama;

2. Adanya sumber daya manusia yang baik, yaitu aparat penegak hukum yang kapabel, berkompotensi serta berintegritas tinggi dengan kepribadian yang jujur dan tangguh;
3. Ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, serta
4. Adanya masyarakat yang baik, yang memiliki tingkat pendidikan yang memadai, berbudaya serta menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan.

Dalam rangka memenuhi keempat persyaratan tersebut di atas, aplikasi fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial dan sebagai sarana pembaharuan serta pembangunan masyarakat dapat dirumuskan dalam konteks revitalisasi fungsi peradilan. Pengertian revitalisasi itu sendiri mencakup:

1. Perubahan gradual pada fungsi badan peradilan seperti pembenahan tertentu pada fungsi peradilan tertentu dengan tetap mengacu pada fungsi yang sudah ada, atau
2. Perubahan radikal terhadap fungsi peradilan yang telah ada/berjalan. Ini berarti ada fungsi baru yang diciptakan.

Revitalisasi itu sendiri lebih ditujukan kepada badan peradilan karena istilah "peradilan" merujuk pada prosedur atau cara serta proses mengadili dari suatu perkara. Sedangkan istilah "pengadilan" lebih merujuk pada suatu institusi, badan atau lembaga tempat proses peradilan itu berlangsung. Dengan demikian, maka revitalisasi badan peradilan berarti revitalisasi fungsi pengadilan.

Adapun yang menjadi penyebab diperlukannya revitalisasi terhadap badan peradilan, terutama yang mengadili sengketa tanah di Indonesia antara lain karena:

1. Tidak eksekutabelnya putusan badan peradilan. Hal ini dapat disebabkan oleh rendahnya mutu putusan hakim atau karena karakteristik sengketa pertanahan yang secara simultan berwatak publik dan privat. Beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya mutu putusan hakim dalam menyelesaikan sengketa pertanahan antara lain:
 - a. Sumber daya manusia (hakim) yang kurang kredibel, baik dari segi kapabilitas maupun integritas;
 - b. Kurang atau bahkan tidak adanya aturan hukum yang memadai, baik yang menyangkut pengaturan maupun kesisteman yang dalam hal ini keselarasan/sinkronisasi secara vertikal dan

horisontal serta

- c. Sistem informasi hukum yang belum dibangun secara sempurna.
2. Tidak adanya aturan hukum untuk merevitalisasi fungsi badan peradilan, baik yang menyangkut aspek-aspek material maupun aspek formal (hukum acaranya) dan
3. Penyelesaian sengketa kurang memperhatikan unsur-unsur yang terdapat dalam sistem hukum, seperti substansi, struktur dan kultur hukum.

Melalui revitalisasi, fungsi badan peradilan dapat lebih berperan dalam menunjang pembangunan ekonomi, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia. Agar peran tersebut dapat terwujud, putusan yang dikeluarkan oleh badan peradilan yang menyelesaikan sengketa pertanahan haruslah dapat memberi kepastian hukum dan keadilan, dengan biaya yang seefisien mungkin serta penyelesaian dalam waktu yang singkat.

Penutup

Sengketa pertanahan yang ada di Indonesia diselesaikan dengan cara biasa melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan hasil yang tidak tuntas dan tidak optimal. Hal ini disebabkan oleh saling tumpang tindihnya keputusan yang telah ditetapkan oleh masing-masing badan peradilan, sulitnya dilakukan eksekusi atas keputusan badan peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan tidak adanya ketegasan tentang peraturan perundang-undangan mana yang berkompeten untuk menyelesaikan kasus pertanahan di Indonesia. Akibatnya, timbullah ketidakadilan, ketidakpastian hukum, penyerobotan tanah, gangguan terhadap laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan akibat investor enggan untuk menanamkan modalnya di Indonesia, hingga timbulnya konflik sosial dan politik.

Untuk mengatasi kelemahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut di atas, perlu adanya revitalisasi fungsi peradilan. Revitalisasi itu sendiri lebih ditujukan kepada badan peradilan karena istilah “peradilan” merujuk pada prosedur atau cara serta proses mengadili dari suatu perkara. Pengertian revitalisasi itu sendiri mencakup:

1. Perubahan gradual pada fungsi badan peradilan seperti pembenahan tertentu pada fungsi peradilan tertentu dengan tetap mengacu pada fungsi yang sudah ada, atau

2. Perubahan radikal terhadap fungsi peradilan yang telah ada/berjalan. Ini berarti ada fungsi baru yang diciptakan.

Daftar Pustaka

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, 1999.
- Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah Dalam konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal, Suatu Konsep Dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi Arbitrase*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Misi pembangunan Indonesia yang ditetapkan dalam TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999 - 2004.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, Bandung, 1970.
- _____, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, Bandung, 1975.
- _____, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, Bandung, 1976.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- Subekti, R. dan Tjiptosudibio, R, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek*, dengan Tambahan Undang-undang Pokok Agraria dan Undang-undang Perkawinan.
- Undang-undang Dasar 1945.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- TAP MPR RI No. IV Tahun 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Laporan, Hasil Penelitian:

Badan Penelitian Permasalahan Tanah (BP2T), Seksi Penyelesaian Masalah
Pertanahan Kantor Wilayah BPN Jakarta, Data Primer Hasil
Penelitian, Jakarta, 1992 - 1996.

Universitas Gadjah Mada, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan,
*Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Suatu Ringkasan
Eksekutif*, Yogyakarta, 2002.